

GUOYOU ZICHAN

GUANLI YU PINGGU

国有资产

管理与评估

肖翔

编著

中华工商联合出版社

国有资产管理与评估

肖翔 等编著

中华工商联合出版社

责任编辑：孟 斌

封面设计：鹿鸣工作室

图书在版编目 (CIP) 数据

国有资产管理与评估/肖翔等编著. —北京：中华工商联合出版社，1999. 12

ISBN 7-80100-545-7

I. 国… II. 肖… III. ①国有资产-经济管理 ②国有资产-资产评估 IV. F20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 73659 号

中华工商联合出版社 出版、发行

北京东城区东直门外新中街 11 号

邮编 100027 电话：64153909

河北月华胶印厂印刷

新华书店总经销

850×1168 毫米 1/32 印张：14.125 350 千字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月第 1 次印刷

印数：1—5000 册

ISBN 7-80100-545-7/F·224

定价：21.00 元

前 言

国有资产在我国国民经济中占有很大比重，国有资产的运作直接影响着国民经济的全局。近年来国有企业效益不佳、国有资产流失严重，迫切需要进行全方位的改革。党的十五大明确指出，国有企业改革是经济体制改革的关键。因此，搞好国有资产管理，充分发挥国有经济的主导作用，已成为我国的一项基本国策。

在市场经济中，国有经济应该如何布局和进行结构的优化，政府作为所有者究竟应该如何进行所有权管理，如何形成完善的管理体系，实现资产的保值增值；在国有资产营运过程中，首先要进行产权界定和产权登记，然后面临的问题就是如何选择适宜的经营方式，并且在经营过程中怎样加强国有资产的重组与产权交易。而国有资产的重组与交易，必然要以国有资产的评估为手段。那么如何对国有资产进行评估，防止国有资产的流失……诸如此类的问题都是当前迫切需要研究和解决的问题。正是应我国国有资产管理工作的开展的需要，在广泛吸收和总结前人经验的基础上，我们编写了《国有资产管理与评估》一书。

全书分为三大篇，第一篇是国有资产管理，该篇在分析国有资产管理理论依据的基础上，主要介绍了国外国有资产管理，研究了我国国有资产管理体制的改革，国有资产的投资管理、收益管理以及行政事业单位国有资产管理、资源性国有资产管理、国有资产监管、国有资产报告制度等。第二篇是国有资产运营，该篇重点研究了国有资产的经营方式、国有资产的产权界定与登记、国有资产的重组与产权交易。该篇是介绍国有资产在设立和营运过程中涉及的问题。第三篇是国有资产评估，首先介绍了资产评

估的基本方法，然后分别介绍了固定资产（不包括房地产）、房地产、长期投资、资源性资产、无形资产、整体资产等各类资产的评估，最后介绍了资产评估报告和资产评估管理。

与有关书籍比较，全书体现了体系全、知识新、视野宽、实用性强等特点：1、全。该书从理论到方法，从宏观的体制改革到微观的经营方式的选择，从经营性国有资产到资源性资产，从投入到经营到收益分配，从国内国有资产到境外国有资产，从资产重组与交易到各类资产的评估，全书从各个角度基本包括了国有资产管理的内容；2、新。以现行国有资产管理法规为依据，充分吸收了我国改革开放二十年来国有资产理论建设和改革最新成就；3、广。该书介绍了国外的国有资产管理的有益经验，为我国的改革提供了重要的参考价值。同时，在介绍国内情况时，也以历史发展的观点做了比较和分析；4、理论联系实际，实用性强。该书不仅有理论的根据，还选择并进行了多个资产重组和产权交易、各类资产评估等案例分析。

该书全文共有二十二章，全书由肖翔统纂，具体写作分工是：第一、四、六、七、八、十一、十二、十三、十四、十五、十六、十七章由肖翔编写；第二、三、五章由许晓峰同志编写；第九、十八章由钟宇编写；第十章由周卫林编写。在本书的编写过程中，财政部原国有资产管理局的刘国良、国有资本金基础管理司的袁谋真等同志提供了不少资料 and 大量帮助，原海艳、刘伟萍、汪森、陈碧雁、冯佳音等帮助搜集、整理原始资料以及部分校对工作，在此一并表示真诚的感谢。

该书适宜于政府各经济管理部门、国有企业、社会中介机构的同志学习之用，也可作为大专院校财经专业教材使用。

编者

1999年7月

第一篇

国有资产管理

第一章 国有资产管理概述

新中国建立以来通过全国人民的艰苦努力，形成了数以万计的国有资产，据统计到 1998 年底国有资产总额达 8.2 万亿元（不含资源性国有资产）。由国有资产经营形成的国有经济在整个国民经济中起着主导作用。国有经济通过与其他经济成分合资合作、参股，以及扶持发展集体企业，发挥着重要的带动和引导作用；国有经济在基础产业的迅速发展，为其他企业发展提供了基本条件；国有经济还承担着社会改革的主要成本。国有经济为我国改革和发展做出了重大贡献，可以说国有资产是我国国家稳定、经济发展和人民生活水平提高的重要物质保证。

第一节 国有资产的概念与分类

一、国有资产的概念

（一）资产

要确定什么是国有资产就必需明确什么是资产。西方理论界认为，资产是某一特定主体由于过去的交易事项而取得或控制的可预期的未来经济利益。我国的《企业会计准则》中规定：“资产是企业拥有或者控制的、能以货币计量的经济资源，包括各种财产、负债和其他权利”。一项资产所体现的未来经济利益是直接或间接带给企业现金或现金等价物的潜能。这种潜能可以是企业经营能力中的部分生产能力，也可以采取可转换为现金或现金等价物的形式，减少现金流出，诸如以良好的加工程序降低生产成本等。

上述理解将资产看作生产的要素，认为资产是一个与企业经

营活动相关联的概念，与负债相对应，是企业用于商品生产经营活动的财产，因此，资产与财产并不是完全等同的概念。所谓财产，是指一切物质财富的总称，包括财富、财物和不动产。因此，财富可以是经济资源，即生产要素，也可以是生活资料。在外延上更为广泛，它可以与企业生产经营活动相联系，即是经营性的，也可以与企业生产经营活动无关，即是非经营性的。一般说来，只有作为生产要素投入生产经营活动的财产才叫资产，从这个意义上讲，资产是财产的一部分，是具有增值功能的那部分财产。

（二）国有资产

对于国有资产的概念确定，较之资产有其特殊、复杂的方面。理解国有资产的概念应从广义和狭义两个角度分别界定。

广义的国有资产，是指《中华人民共和国国有资产法》（草案）中所定义的国有资产，即国有资产是指国家以各种形式投资以及其收益、拨款、接受馈赠、凭借国家权利取得或者依据法律认定的各种类型的财产或者财产权力。具体包括：（1）国家以各种形式对企业投资及其收益等形成的经营性资产；（2）国家向行政事业单位拨款形成的非经营性资产；（3）国家依法拥有的土地、森林、水流、矿藏等资源性资产；（4）接受馈赠、无主财产等依据法律认定形成的财产。

狭义国有资产就是指的的经营性国有资产，即属于国家的参与生产经营性的财产，包括三部分：（1）国家作为出资者在企业依法拥有的资本及其权益；（2）行政事业单位占有、适用的非经营性资产转为的经营性资产；（3）国有资源性资产中投入生产经营过程的部分。目前，主要以第一类为主。

我国的国有资产管理对象是广义的国有资产，本书也以广义的国有资产作为分析的内容，国有资产的概念也以广义的国有资产概念为准。

这里，需要特别指出的是，国有资产的概念是经济学中的“资本”概念，即会计学中的“所有者权益”，而非“资产”。因此，

狭义国有资产即是国有资本，包括国家作为出资者对企业投入的资本以及形成的资本公积金、盈余公积金和未分配利润等。所以，在国有独资企业中，企业国有资产即指该企业的所有者权益，即净资产，而总资产是企业作为独立法人所拥有的法人财产，包括所有者权益和负债。对股份制企业中，企业国有资产是该企业所有者权益中的国家资本，总资产则是公司法人财产，即由国家、其他法人或自然人共同出资形成的全部所有者权益及其负债共同形成的全部财产。

将国有资产定义为资本的概念是建立在现代公司理论的基础上。公司的出资者在将一定的资本（包括有形资产和无形资产）投入公司后，形成资产，而出资者也就拥有了出资者所有权；而公司则作为独立法人拥有了对企业资产的支配权，即法人财产权，法人财产权是企业出资者的所有者权益和借贷形成的企业法人的全部财产权利。出资者按投入的资本额享有所有者权益，即资产收益权、重大决策和选择经营者的权利等，而不直接干预企业的生产经营活动。企业则以其全部法人财产权自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束，对出资者承担资本保值增值责任。国有资产是国家作为出资者对企业投入形成的，因而采用资本的概念，这样才能从理论与实践两方面促进出资者所有权与法人财产权二者的分离，真正实现现代企业制度的要求。

（三）国有资产派生的相关概念

1、国家资本。国家资本是指国家实际投入企业，用以承担义务和享有权利的资金，也就是企业资产负债表中的实收资本或股本。

2、国有法人资本。是指国有企业或国有事业单位等，用其占用的资产实际投入一企业，在该企业中形成的法人资本。

3、国有资产总额。是国家资本以及资本公积、盈余公积、未分配利润，以及其他项目中终极所有权属于国家的资本份额的总和。

4、国家股。是国家授权投资的机构或部门直接向新设立的股份公司投资形成的股份，或者是由原独资国有企业改组成的股份有限公司中原企业的国家净资产折成的国家股份。

5、国有法人股。是国家授权的机构或部门直接投资形成的股份公司，以其依法占有的国家股本再对其他公司投资形成的股份；或者是由原国有企业改组的股份公司对外投资时界定的国有股份。

在国有资产统计中的国有资产，是指国家资本及其权益，国有股及其权益，而不包括国有法人资本和国有法人股，以避免重复统计。

二、国有资产的分类

一个国家拥有的资产多种多样，数额庞大，为了有效地对国有资产进行管理和营运，根据不同研究内容的需要，可以从不同角度按不同标准对国有资产进行分类。

（一）按照国有资产与社会经济活动的关系划分

国有资产可以分为经营性资产、行政事业单位国有资产和资源性资产。

1、经营性国有资产

经营性国有资产是指国家作为出资者投入的从事商品生产、流通、服务等领域，以盈利为主要目的，依法经营或使用的国有财产。

其使用单位主要是具有独立经济法人资格的从事生产、流通的企业，而且也包括一些服务行业、事业单位实行企业化管理或是行政事业单位利用非经营性国有资产转为创收性的经营性国有资产。包括工业、农业、交通运输、邮电通讯、建筑业、渔业、林业、牧业、水利、商品流通、金融、保险、旅游、房地产、科技开发等领域的经营性资产。

经营性国有资产的特征表现为：（1）具有运动性。经营性资产通过不断的社会再生产运动，经过投入—运营—收益—分配—

再投入的不断循环,实现自身价值的保值增值。(2)增值性。增值是经营性国有资产的天性,不仅使国有资产自身的价值总量不断扩大,而且还会使国有资产总体价值不断增加。(3)具有经营方式的多样性。经营性国有资产分布在国家的各行各业中,有着千差万别的行业特点、技术基础、管理水平、生产规模、经营状况,同时经营方式也可采取直接委托经营、间接经营、委托经营、承包经营、租赁经营、股份经营、联合经营等多种形式。

2、行政事业单位国有资产

行政事业单位国有资产是指国由行政事业单位占有、使用的在法律上确认为国家所有、能以货币计量的各种经济资源的总和。包括国家拨给行政事业单位的资产,行政事业单位按照国家政策规定运用国有资产组织收入形成的资产,以及接受捐赠和其他经法律确认为国家所有的资产。

行政事业单位中有一小部分资产可能转换为经营性资产,除此之外一般不能实现自身价值的增值,属于非经营性资产。具有非生产性、补充性、服务性等特点。

3、资源性国有资产。

资源性国有资产是指在人们现有的认识和科技水平下,经开发利用给人们带来了经济价值的国有自然资源。资源性资产可以按是否参与生产经营分为经营性的和非经营性的。目前该类资产还未量化。

因此,这三类资产如按照生产经营性质划分,又可划分为经营性资产和非经营性资产两大类。在社会主义市场经济条件下,经营性资产和非经营性资产具有不同的运行机制。一般来说,只有经营性资产才真正具有资产的增值属性。经营性国有资产是国家以企业家身份或社会商品生产者身份掌握和使用的国家财产,其价值形态运动和实物形态运动融合于社会商品生产和商品交换过程中,其使用服从于社会主义市场经济的基本法则,如等价交换原则、市场竞争原则、企业效益原则等,它是国家从生产流通领

域内部来调节社会经济运行的物质基础；而非经营性国有资产，其价值形态和实物形态运动融合于国家行政管理活动和社会公益活动之中，它的使用主要服从于社会效益准则，不一定受商品经济运行规划的直接制约，它是国家从生产流通领域外部调节社会经济运行的基础。

一般意义上的国有资产管理主要是指经营性国有资产管理。但是，这并不是说可以忽视非经营性国有资产管理。因为，任何国家的非经营性国有资产在其国有资产的总额中都占有相当的份额。1998 年底我国国有资产总额为 82211 亿元，其中经营性国有资产有 62405 亿元占 75%，而非经营性国有资产有 19806 亿元占了 24%。经营性国有资产和非经营性国有资产的分类主要从其所处领域和设置时的基本用途来划分的。在具体使用过程中，非经营性资产也可能被应用于生产经营领域，二者之间是可以相互转化的，因此，在非经营性国有资产应用于生产经营活动时，应对其经营收益严加管理，以防止国有资产收益的流失，避免导致社会分配不公。

（二）按照国有资产存在的形态划分

国有资产可分为有形资产和无形资产两大类。

1、有形资产

有形资产是指具有价值形态和实物形态的资产，包括：

（1）国有固定资产。它是指可供长期使用，并在使用过程中能够保持其原有实物形态的劳动资料和其他物质资料。它又分为生产性固定资产和非生产性固定资产。生产性固定资产其货币价值随着损耗程度一部分一部分地逐渐转移到生产的产品成本中去，即以折旧的方式计入产品成本，并随着产品的销售分次收回，形成折旧基金。非生产性固定资产是指一次全部投入消费生活领域后，就固定在消费过程中较长时期被使用，直到报废为止。

（2）国有流动资产。它是指在生产经营过程中一次全部消耗，或者构成产品的实体，或者帮助产品的形成，因而只能在一个生

产周期中发挥作用,其价值一次全部地转移到所生产的产品中去,再从销售收入中一次全部地得到补偿,不断改变其存在形态的那部分资产。

(3) 专项资产。它是指作为专门用途的国家拨款形成的资产。如用于新产品试制、中间试验和重要科学研究的科学技术费用拨款;用于挖潜、革新、改造等形成的资产。

(4) 其他资产。是指国有土地、森林、矿藏、海洋等资源性资产。

2、无形资产

无形资产是指不具备实物形态,却能在一定时期里提供收益的某些特殊的国有资产。它包括:

(1) 知识产权,包括专利权、发明权、商标权、著作权、出版权、历史文化遗产,等等。

(2) 工业产权,包括专有技术、管理水平、职工素质等。

(3) 金融性产权,包括货币、借款、证券以及由于出资形成的权利等。

(三) 按照国有资产所在区域范围划分

国有资产可分为境内国有资产和境外国有资产。

1、境内国有资产

境内国有资产是指在一国国境范围内投资形成的企业资产和国内的行政事业单位国有资产及资源性资产。它的环境主要是国内市场,即使是出口型生产企业,也只是部分地受到国外市场的影响,如原材料的供应和产品的销售等。

2、境外国有资产

境外国有资产是指一国企业、事业单位和各级政府有关部门以国有资产向境外投资及其收益形成的或依法认定取得的国家所有者权益。境外国有资产也可划分为经营性资产和非经营性资产。境外经营性国有资产是指投资于企业或证券等经营活动所形成的应归国家所有的资产;境外非经营性国有资产是指投资于使馆、

代表处等不直接从事经营活动所形成的国家所有的资产。这些资产的营运环境主要是国外市场，当然，某些生产要素和原材料、资金等可能由国内市场供应。

因此，境内国有资产和境外国有资产由于所处营运环境的不同，对它们的经营管理方式也应有所区别，应该区别不同情况具体决定各自的管理模式。

（四）按照企业资产经营活动性质划分

国有资产可划分为金融性国有资产和非金融性国有资产。

1、金融性国有资产

金融性国有资产是指政府在银行、信贷、保险等金融业领域从事经营活动的资产。

2、非金融性国有资产

非金融性国有资产是指政府在物质生产领域内所建立的为社会提供各种商品和劳务的国有企业拥有的资产。

这两类资产不仅经营活动性质不同，而且在国民经济运行中的地位和作用也不相同，一般来说，金融性国有资产经营活动在一定程度上具有调节社会生产价值总量与结构的功能，往往是政府实施宏观经济调节的重要手段；而非金融性国有资产只是政府在物质生产领域内国家参与市场调节的工具，从单个企业而言，只是政府实施微观经济调节的一部分。

（五）按国有企业行政隶属关系划分

国有资产可划分为国有中央政府资产和国有地方政府资产。

国有中央政府资产是指中央政府管理的国有资产；国有地方政府资产是指由各级地方政府管理的国有资产。这种分类主要是确定各级政府在国有资产管理中的地位。便于国有资产的分级管理，发挥中央和地方的积极性，进一步促进国有资产的优化配置。

（六）按照国家对企业资产所有权的控制程度划分

国有资产划分为国家直接所有资产和国家间接所有资产。

1、国家直接所有资产

国家直接所有资产是指那些国家直接掌握着资产所有权的企业资产，如国有企业资产和股份全部或部分直接归国家所有的国有企业资产。对于这些资产，国家可以直接以所有者的身份掌握经营的收益权和经营活动的控制权。

2、国家间接所有资产

国家间接所有资产是指国家通过国有企业而间接掌握的企业资产。这些资产，可能是国有企业自身兴建的企业资产，可能是国有企业相互之间合资兴建的企业资产，可能是国有企业与非国有企业合资兴建的企业资产，也可能是国有企业购买其他企业的股份资产。对于这些资产，国家可以通过参与资产收益的分配而间接地干预其经营活动。

这种分类便于制定有差别的资金、物资供应计划以及有差别的税收、信贷政策。

第二节 国有资产管理的特征和内容

国有资产在国民经济运行中起着不可忽视的重要作用，那么，如何加强国有资产管理，国有资产管理的特征和内容是什么，怎样充分发挥国有资产的作用等成为各国在理论上和实践中所面临的共同课题。

一、国有资产管理的特征

国有资产管理是指在市场经济中，国家以产权为基础，以提高国有资产营运的经济效益和社会效益为目标，以资产的占有者和使用者为对象展开的管理活动。其特征主要有以下几个方面：

（一）以产权所有为基础

国有资产管理的主体是国家，但此时的国家与管理整个国民经济的国家的身份是不同的。国家是以资产所有者的身份出现，对国有资产占有使用者的管理依据的是资产所有权。这种以资产所

有权为基础的管理又有这样两个特点：(1)不具有超经济强制性，所有者与资产经营者的关系是平等的关系，所有者只能通过经济杠杆调控资产经营者的行为。(2)所有权约束必须渗入企业内部，以所有权为基础的国有资产管理必须在企业内建立起有效的所有权约束机制。

以资产所有权为基础进行国有资产管理是市场经济的客观要求。在市场经济中，必须合理界定资产所有者、经营使用者的权益，明确各自的职责，才能既保证所有者的合法权益，又使经营者能够自主经营、自负盈亏而成为真正的市场竞争主体。

(二) 管理目标的二元性

国有资产管理目标的二元性是指国有资产管理不仅要着眼于资产经营活动的商业性目标，还要考虑资产经营活动的非商业性目标，也就是说要保证国有资产营运的经济效益和社会效益。

国有资产管理目标的二元性，是由国有资产本身功能的二重属性所决定的。一方面，国有资产是一种企业性资产，具有参与企业生产经营，不断地实现自身的价值增值的功能；另一方面，国有资产又是一种以国家为代表的社会性资产，它要适应国家即该国统治阶级利益的需要，借助于企业的生产经营活动，达到国家对社会经济活动实行有效调节的目的，执行着一种社会职能。

但是，在强调国有资产管理目标二元性的同时，必须正确认识国有资产在有效执行社会目标职能方面的局限性，要把通过国有资产管理来实现一部分社会目标与通过一般意义上的国家管理来实现社会目标严格区别开。当国家以“企业家”身份进入社会生产领域时，就必须服从社会经济运行的基本规则，在这些规则允许的范围内发挥国有经济的社会职能作用。

(三) 管理范围的全面性

国有资产管理在范围上要把所有的国有资产，不论其是预算内的还是预算外的、也不论是全民所有制单位占有的还是非全民所有制单位占有的、是分布在中华人民共和国境内的还是境外的，